

85.226

**Parlamentarische Initiative (Spoerry)
Volksinitiative und Gegenentwurf
Initiative parlementaire (Spoerry)
Initiative populaire et contre-projet**

Wortlaut der Initiative vom 6. Februar 1985

Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie die entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsreglemente des Nationalrates und des Ständerates sind in dem Sinne anzupassen, dass bei Abstimmungen über Volksinitiativen, denen ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird, in Abänderung der heute geltenden Abstimmungspraxis die Bundesversammlung zuerst zur Volksinitiative Stellung zu nehmen hat und erst anschliessend über den vorgeschlagenen Gegenentwurf entscheidet.

Texte de l'initiative du 6 février 1985

Il convient, par une révision de l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils et des dispositions correspondantes des règlements du Conseil national et du Conseil des Etats, de modifier la procédure de vote en vigueur, afin que l'Assemblée fédérale se prononce d'abord sur l'initiative populaire et ensuite sur le contre-projet qui lui est opposé.

Herr **Fischer-Hägglings** unterbreitet namens der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Inhalt und Begründung der Initiative

Am 6. Februar 1985 reichte Frau Nationalrätin Spoerry eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein. Sie beantragt, «Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie die entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsreglemente des Nationalrates und des Ständerates in dem Sinne anzupassen, dass bei Abstimmungen über Volksinitiativen, denen ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird, in Abänderung der heute geltenden Abstimmungspraxis die Bundesversammlung zuerst zur Volksinitiative Stellung zu nehmen hat und erst anschliessend über den vorgeschlagenen Gegenentwurf entscheidet.» Frau Spoerry begründet ihren Vorstoss wie folgt (gekürzte Fassung):

Artikel 121 Absatz 6 der Bundesverfassung hält fest, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen einen Gegenentwurf zu einer Volksinitiative unterbreiten kann, wenn sie der Volksinitiative nicht zustimmt. Das Parlament muss sich daher zuerst darüber klar werden, ob es sich mit dem Anliegen und der Form der Volksinitiative einverstanden erklären kann oder nicht. Wenn dieser Entscheid negativ ausfällt, kann es dem Volk einen Gegenentwurf vorlegen. Nach konstanter Praxis unterbreitet der Bundesrat und die beratenden parlamentarischen Kommissionen dem Parlament im Beschlussentwurf ihrer Vorlage zuerst die Initiative, dann den Gegenvorschlag und zuletzt die Empfehlung zuhanden des Souveräns. Von bisher 22 Vorlagen mit Volksinitiativen und Gegenvorschlag folgten deren 20 dem dargestellten Muster, und auch die bundesrätlichen Beschlussentwürfe zu hängigen Initiativen mit Gegenentwurf weisen diese Reihenfolge auf. Dies führt im Parlament bei der artikelweisen Beratung dazu, dass zuerst über die Initiative abgestimmt wird, sofern das Parlament nicht einen anderen Abstimmungsmodus beschliesst.

Bei der Volksinitiative über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer hat der Ständerat 1974 aufgrund einer Anregung aus dem Plenum zuerst über die Initiative und erst dann über den Gegenvorschlag abgestimmt. Bei der Preisüberwachungsinitiative hat die Ratspräsidentin im Januar 1982 dem Nationalrat beantragt, entgegen dem Beschlussentwurf zuerst über die Initiative abzustimmen, was anstandslos gutgeheissen wurde. Der Ständerat hat in der Folge dieses

Verfahren übernommen. Bei der Volksinitiative «Recht auf Leben» wurde im Juni 1984 der Antrag, zuerst über die Initiative abzustimmen, aus dem Rat gestellt. Der Präsident lehnte diesen Antrag mit dem Hinweis auf die konstante Praxis des Parlamentes ab. Die grosse Kammer folgte dieser Ablehnung mit deutlichem Mehr.

Wenn der Gegenvorschlag zuerst zur Abstimmung gelangt, müssen die Befürworter der Initiative diesen ablehnen, weil sonst der Gegenvorschlag obsiegen könnte, womit das Schicksal der Volksinitiative vor dem Parlament gemäss Art. 121 Abs. 6 BV besiegelt wäre. Ein Gegenvorschlag ist nur möglich, wenn man der Volksinitiative nicht zustimmt. In diesem Sinne ist dem Parlament das doppelte Ja verfassungsmässig untersagt. Kommt jedoch die Volksinitiative zuerst zur Abstimmung, wie es der Verfassungstext vorzuziehen scheint, und wird sie vom Rat nicht gutgeheissen, kann der reformwillige Parlamentarier bei der zweiten Abstimmung über den Gegenvorschlag diesem als «zweitbeste» Lösung zustimmen. Falls verschiedene Varianten von Gegenvorschlägen zur Diskussion stehen sollten, so wären diese zuerst als Unterabänderungsanträge einander gegenüberzustellen. Die obsiegende Variante käme dann zur Abstimmung, wenn das Parlament die Initiative ablehnt und sich anschliessend entscheiden muss, ob es dem Souverän einen Gegenvorschlag unterbreiten will oder nicht.

Man kann sich zur Aenderung des eingespielten Abstimmungsverfahrens vor dem Volke (Ermöglichung des doppelten Ja) stellen, wie man will. Unerlässlich erscheint in jedem Fall, dass man zuerst und vor allem die Frage prüft, ob nicht in erster Linie dem reformwilligen Parlamentarier der präzise Ausdruck seines politischen Willens ermöglicht werden muss.

Durch die Umstellung des Abstimmungsverfahrens im Parlament kann dieses Ziel erreicht werden. Die Reihenfolge der Abstimmung in der Bundesversammlung bei Volksinitiativen und Gegenvorschlag muss daher im obgenannten Sinne dringend überprüft werden.

2. Vorgehen der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission gab am 16. April 1985 der Initiantin und dem Bundeskanzler Gelegenheit, sich zur parlamentarischen Initiative zu äussern, und führte eine allgemeine Aussprache durch. Sie beauftragte den Rechtsdienst des Sekretariates der Bundesversammlung, Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Am 14. Oktober 1985 führte die Kommission die in Art. 21ter GVG vorgesehene Vorprüfung durch. Sie beschloss mit 14 gegen 0 Stimmen, bei einigen Enthaltungen, dem Rat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

3. Erwägungen der Kommission

3.1. Die Kommission geht von der heutigen Regelung aus, welche vorsieht, dass der Bundesrat der Bundesversammlung jeweils einen Bundesbeschluss nach folgendem Schema unterbreitet:

«Art. 1

Abs. 1

Die Volksinitiative vom wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Die Volksinitiative verlangt die Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut:

Art. 2

Abs. 1

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Die Bundesversammlung schlägt vor, einen neuen Artikel mit folgendem Wortlaut in die Bundesverfassung aufzunehmen:

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenentwurf anzunehmen.»

Einzig bei zwei Volksinitiativen (Nutzbarmachung der Wasserkräfte, BBl 1908 IV 493 – 496; Ordensverbot, BBl 1930 II 439 – 441) wurde von diesem Schema abgewichen.

Das Abstimmungsverfahren im Parlament ergibt sich aus dem Aufbau des Bundesbeschlusses: Auf den obligatorischen Eintretensentscheid folgt die Beratung und Abstimmung über die einzelnen Artikel.

Dieses Abstimmungsverfahren ist von der Bundesversammlung nicht vorgeschrieben. Artikel 121 Abs. 6 sagt in Satz 2 lediglich: «Im Falle der Nichtzustimmung (zum ausgearbeiteten Entwurf der Initianten) kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen und ihren Entwurf oder Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten.» «Im Falle der Nichtzustimmung» bedeutet, dass die Bundesversammlung nicht gleichzeitig die Initiative zur Annahme empfehlen und einen eigenen Gegenentwurf vorschlagen kann. Eine konkrete Anweisung über das Abstimmungsverfahren im Parlament kann aus dieser Bestimmung nicht herausgelesen werden.

Es gibt auch keine Bestimmung im Geschäftsverkehrsgesetz oder in den Ratsreglementen, die sich speziell auf das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf beziehen würden. Die Ratsreglemente enthalten allerdings eine allgemeine Regel über die Reihenfolge der Abstimmung bei verschiedenen Anträgen (Art. 74 GRN; Art. 67 GRS).

3.2. Die Kommission stellt fest, dass der gegenwärtige Aufbau des Bundesbeschlusses in den eidgenössischen Räten immer wieder zu Unsicherheiten geführt hat. Dass die Artikel 2 und 3 des Bundesbeschlusses gelegentlich gemeinsam behandelt worden sind, erklärt sich daraus, dass Artikel 2 notwendigerweise hinfällig wird, falls die Bundesversammlung bei Artikel 3 beschliesst, Volk und Ständen entweder die Annahme oder die Ablehnung des Gegenentwurfes vorzuschlagen. Der Beschluss über Artikel 2 hat demnach einen vorläufigen Charakter, der aber aus dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 nicht hervorgeht: «Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.» Dieser Wortlaut führt dazu, dass in der Praxis nur die überzeugten Anhänger des Gegenentwurfes dem Artikel 2 zustimmen. Wer die Initiative annehmen oder ohne Gegenentwurf ablehnen will, lehnt in der Regel bereits Artikel 2 ab, obwohl er an sich seinen Entscheid erst bei Artikel 3 beim Beschluss über die Abstimmungsempfehlung fällen müsste.

3.3. Die heutige Formulierung des Bundesbeschlusses hat demnach zwei Nachteile:

- Sie schafft Unklarheit über das Abstimmungsverfahren.
- Ein Gegenentwurf wird der Initiative nur dann gegenübergestellt, falls er die erste Abstimmung in Artikel 2 überstanden hat. Dies vermindert die Erfolgsaussichten des Gegenentwurfes und bevorteilt die beiden Alternativen Annahme oder Verwerfung der Initiative.

Die Kommission bejaht deshalb die Zweckmässigkeit und die Notwendigkeit einer neuen Regelung und beantragt, dem Anliegen der Initiantin Folge zu geben. Die Kommission erachtet die Schaffung einer ausdrücklichen Regelung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf im Geschäftsverkehrsgesetz und/oder in den Ratsreglementen als die gangbare Lösung. Diese soll konkrete Anweisungen enthalten und verhindern, dass taktische Ueberlegungen zu einem von der Regel abweichenden Vorgehen führen. Die neue Regelung hat sich nach Meinung der Kommission insbesondere vom Prinzip der Gleichwertigkeit von Initiative und Gegenentwurf leiten zu lassen. Sie soll dem Anliegen der Initiantin Rechnung tragen, die eine möglichst grosse politische Ausdrucksmöglichkeit der Mitglieder der Räte wünscht. Schliesslich sollte das Abstimmungsverfahren möglichst einfach sein, und das einzelne Ratsmitglied sollte die Bedeutung seiner Stimmabgabe ohne weiteres erkennen können.

3.4. Die Kommission hat sich gefragt, ob der Weg über eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Ratsregle-

mente, wie ihn die Initiantin vorschlägt, richtig ist oder ob nicht der Bundesrat beauftragt werden sollte, die Bundesbeschlüsse betreffend Volksinitiativen mit Gegenentwurf in Zukunft anders zu gliedern.

Die Kommission verwarf diese Möglichkeit. Ein neu gegliederter Bundesbeschluss könnte zwar das Anliegen der Initiantin verwirklichen und dazu führen, dass die Räte nach der Bereinigung des Gegenentwurfes zuerst die Abstimmung über die Volksinitiative durchführen, jedoch – in der Praxis – nicht verhindern, dass während der Debatte ein Ordnungsantrag angenommen wird, der ein anderes Abstimmungsverfahren vorsieht.

Die Kommission vertritt auch die Meinung, dass das Parlament in dieser Sache selber tätig werden soll, da es um das parlamentarische Verfahren geht.

Der Aufwand für die Schaffung der entsprechenden Bestimmungen dürfte den Rahmen der ordentlichen Arbeit einer ständigen Kommission nicht sprengen. Stimmt der Rat dem Antrag der Kommission zu, kann davon ausgegangen werden, dass diese innert eines Jahres einen entsprechenden Bericht mit Vorschlägen unterbreitet.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose de donner suite à l'initiative parlementaire.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich habe zu diesem Geschäft an und für sich materiell nichts zu sagen, sondern wir haben festgestellt, dass im Text ein stark sinnwideriger Satz enthalten ist, der eigentlich gerade das Gegenteil von dem sagt, was Frau Spoerry in ihrer Begründung sagen wollte. Zuhanden des «Amtlichen Bulletins» möchte ich diesen Satz ausdrücklich berichtigen, und zwar heisst es im dritten Absatz auf Seite 1 in der Begründung des ausgeteilten Texts: «Dies führt im Parlament bei der artikelweisen Beratung dazu, dass zuerst über die Initiative abgestimmt wird, sofern das Parlament nicht einen andern Abstimmungsmodus beschliesst.» Frau Spoerry wollte jedoch folgendes sagen: Dies führt im Parlament bei der artikelweisen Beratung dazu, dass zuerst über den Gegenentwurf und erst anschliessend über die Initiative abgestimmt wird, sofern das Parlament nicht einen anderen Abstimmungsmodus beschliesst. Das also zuhanden des Protokolls. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Präsident: Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen.

Ich beantrage Ihnen, hier unsere Sitzung zu unterbrechen. Ich muss Ihnen ankündigen, dass wir gezwungen sind, morgen, Mittwoch abend, nebst der Nachmittagsitzung noch eine Nachtsitzung abzuhalten. Die genauen Sitzungszeiten werden Ihnen morgen bekanntgegeben.

Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr

La séance est levée à 12 h 35

Parlamentarische Initiative (Spoerry) Volksinitiative und Gegenentwurf

Initiative parlementaire (Spoerry) Initiative populaire et contre-projet

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.226
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2128-2129
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 943

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.